

## 第3章 都市問題とコンパクトシティ

清水 陽子

日本の人口はすでにピークを越え、このままでは今後減少の一途をたどっていく。その上、世界でも類を見ないくらいのスピードで高齢化が進んでいる。人口減少と高齢化はこれからの社会構造に大きな影響を及ぼす。そして、様々な場面においてこれまでのやり方では対応できない状況が出てくる。都市計画分野でもこれまでとは異なる考え方や新たな対応が求められている。

都市計画の新たな方向としてコンパクトシティという考え方がある。しかし、徐々にこの概念が受け入れられるようになってきたとはいえ、具体的に政策を行うとなると従来の成長型、拡大型の都市計画を大幅に転換しなければならない。それには、既に拡大した郊外をどう捉えるのか、衰退してしまった中心市街地をどのように再生するのかなどの問題が生じてくる。

本章ではこれまでの我が国の都市政策・都市計画を概観し、これからの都市の展望について考察する。

### 1. これまでの都市計画のあり方

わが国ではこれまで各行政区域の中に都市計画区域を設け、その中で市街化区域、市街化調整区域を定め都市を整備してきた。このような都市計画の基礎となっているのが1968年の「新」都市計画法であり、高度成長期の急速な都市の拡大に対応するということを目指してきた。このときの大きな目的は急増する人口への対応と都市化であり、土地を効率よく使うための施策となっていた。

しかし、都市の課題は複雑であり、交通や景観、防犯・防災など社会の変化とともに都市への要請も変化してきた。

都市計画の主体について石田<sup>1)</sup>は「国か地方自治体か、さらに住民はどのように都市計画にかかわるべきなのかなどの点も一貫して重要な問題」であったと指摘し、「都市計画を『する者』と『される者』という関係」が明治から現在まで続いているとしている。また、「都市計画と土地問題は、常に対応をせまられる課題として取り上げられながら、根本的解決をみることなく今日にいたって」おり、「土地所有権の性格論、土地利用・建築の自由、土地利用規制の関係も一貫して日本都市計画の課題」と指摘している。

1999年の地方分権一括法による都市計画法改正から21世紀型の都市像を巡る議論がなされ、

わが国の人口減も既に規定路線であったことから「コンパクトな都市構造」の形成についても提起がなされている。そして、2006年の都市計画法、中心市街地活性化法の改正はその方向性を強く示した。これに大規模小売店舗立地法を加えたものが「まちづくり3法」と呼ばれるものである。これらの改正は、これまで都市のスプロール化や商店街衰退の一因であった大規模商業施設への対策であった。中心市街地活性化法で、街中の活気を取り戻し、大規模小売店舗立地法で大型小売施設の新規出店をコントロールし、それらの基盤として改正都市計画法が位置づけられている。

まちづくり三法の狙いをこの改正に関わった経済産業省の担当者は「今回のまちづくり三法の改正において、新しくめざしたものは、コンパクトシティの実現と商業その他の中心活性化に尽きる」と述べている<sup>2)3)</sup>。

## 2. 人口減少期への都市政策

2007年には国土交通省社会資本整備審議会において、人口減少社会での都市像が検討され、「集約型都市構造」が示された。その中で都市再編の必要性を「高度成長期以降の急激なモータリゼーションの進展とともに、市街地が外延化し市街地密度が低下」と指摘し、「今後は、少子・超高齢化社会に対応した『歩いて暮らせるコンパクトな集約型都市構造』への再編が不可欠」と述べている<sup>4)</sup>。

また、これからの市街地整備のあり方として「総合交通戦略と連携し、主要な駅周辺等において、以下のような視点で、居住機能等の多様な都市機能が集積した拠点的市街地を形成。

- ①世代、用途ミックスの歩いて暮らせるまち
- ②生活空間が質的にも量的にも充足したまち
- ③持続的発展に向けてコミュニティが形成されているまち」を目指すとされている。

市街地郊外については「スマートシュリンク」にも言及している。

## 3. コンパクトシティとは

近年の計画でよく用いられる「コンパクトなまち」または「コンパクトシティ」であるが、そもそも、コンパクトシティとは何なのか。この言葉が使われるようになったのは2000年以降であり、2005年ごろから様々な文献や行政での構想でみられるようになった。注意して頂きたいのはコンパクトシティ＝都市の縮小、ではないことである。「コンパクト」という言葉のニュアンスから「小さくする」というイメージが先行しているように思われるが、コンパクトシティとは「持続可能（サステイナブル）な都市」である。そのための手法、結果として小さくなることはあるが、縮小（シュリンク）ありきではない。

コンパクトシティについては海道<sup>5)6)</sup>が持つべき空間的な基本要素として、以下のようにまとめている。

- ①密度が高い，より密度を高める
- ②都市全体の中心（シティセンター・中心市街地）から日常生活をまかなう近隣中心まで，段階的にセンターを配置する
- ③市街地を無秩序に拡散させない。市街地面積をできるだけ外に拡張しない
- ④自動車をあまり使わなくても日常生活（通勤，通学，買い物，通院など）が充足でき，身近な緑地・オープンスペースなどを利用できる。循環型の生態系が維持され，都市周辺の農地，緑地，水辺が保全される
- ⑤都市圏はコンパクトな都市郡を公共交通ネットワークでむすぶ

また，コンパクトシティに関しての様々な文献，論文を整理した M. ジェンクスらの主張として，①都市形態のコンパクトさ，②混合用途と適切な街路の配置，③強力な交通ネットワーク，④環境のコントロール，⑤水準の高い都市経営，も共通の原則として紹介されている<sup>5)6)</sup>。

国土交通省は「人口減少・高齢化が進む中，特に地方都市においては，地域の活力を維持するとともに，医療・福祉・商業等の生活機能を確保し，高齢者が安心して暮らせるよう，地域公共交通と連携して，コンパクトなまちづくりを進めること（コンパクトシティ＋ネットワーク）」を重点的施策として掲げている。2016年8月に出された重点施策2016でも，都市のコンパクト化，密度アップ，公共交通の利便性向上を示し，コンパクトシティ化に取り組む市町村を支援すると述べている<sup>7)</sup>。

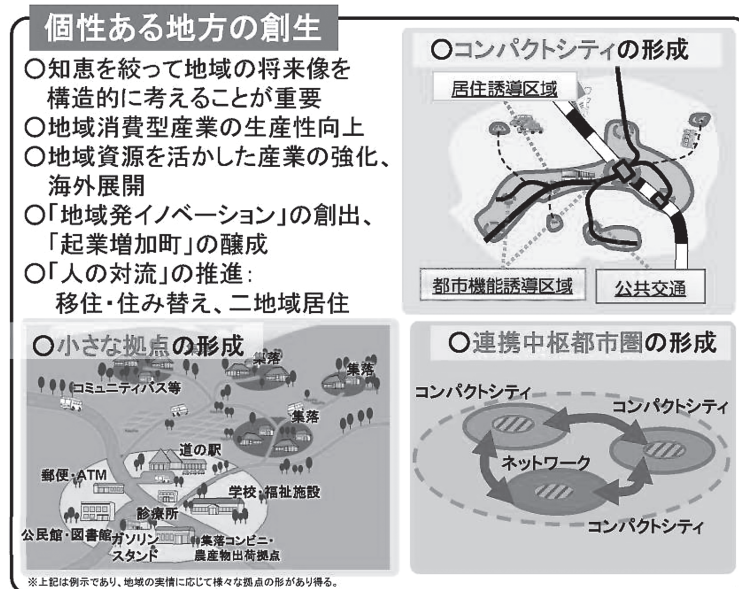
しかし，すでに高度成長期以降のスプロールにより日本の多くの都市は周辺部（郊外都市）に広がっている。その都市周辺部の生活を維持し，質を高める方策については述べられていない。空き家増加の指摘や住宅団地の再生の必要性はまとめられているが，対応策などは示されていない。

#### 4. 国土のグランドデザイン2050と新たな制度

今後の国土政策の軸となる計画に「国土のグランドデザイン2050」がある。これは，本格的な人口減少社会に正面から取り組む国土計画として，計画期間は2015年から2025年となっている。様々な取り組みが示される中，地域整備についてはコンパクト＋ネットワークがここでも大きく掲げられている。更に地方での対策としてコンパクトシティの推進と小さな拠点の形成などを挙げている（図1）。

これからのまちづくりや地域整備については2014年9月に発足した，まち・ひと・しごと創生本部の動きも注目すべきである。

図1 「『対流促進型国土』形成のための具体的方向性①—ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土—個性ある地方の創出」



国土交通省国土政策局総合計画課総括班 2015年8月国土形成計画（全国計画）概要より

最近の新たな制度として立地適正化や空き家等対策の推進に関する特別措置法（以降、空き家特措法）にも目を向けておきたい。立地適正化計画は改正都市再生特別措置法に基づくもので、現状の市街地を「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」などに区分けをし、その機能向上と集約をめざすものである。しかし、これは現状の用途地域制との兼ね合いが難しく、その線引き次第では地価や個人資産への影響も懸念される。

空き家特措法は2015年に施行されたもので、自治体の敷地内への立ち入りや、税情報の共有など空き家の把握を促進することができる。「特定空き家」に指定したものについては、固定資産税の住宅控除が適用されなくなることから、空き家物件の市場流通を促すものとして期待されている。しかし、これもまた、特定空き家の指定はどのようにするのか、誰がするのか、基準は、など課題は多い。

## 5. 海外での対応例

人口減少は国家単位で見れば日本やドイツなどでしか見られないが、都市単位では様々な国で起きている。ドイツでは集合住宅の減築、団地再生計画を進め、中心市街地の保全、質の向上など都市の適正規模化により人口が横ばいに落ち着いた事例もある。

アメリカのフrint市では産業衰退による急激な人口減少に対応するため、新たな総合計画



を策定し、新たな用途地域の導入した。フリント市では用途地域による市街化の抑制を行い、緑化を進めようとしている。フリント市が所属するミシガン州では、用途地域は各市によって定めることが出来る。そこで新たに市内の土地利用区分として「Green Innovation」と「Green Neighborhood」を定めた（表1）。これらの地域は人口密度のさらなる低下と新たな住民の居住を制限することを目指している。Green Innovation（GI）は緑地・農地の利用が主な用途であり、里山的な利用と産業的利用（業種は限られる）が補足的に認められる用途となっている。新たな住宅建設は原則認められない。Green Neighborhood（GN）は地区の空き家率が30%程度であり、適切な家もまだ残っている地域である。そのため、庭付き一戸建て住居や地域交流の促進のためコミュニティーガーデンなどを主な用途としている。また、教会など人が集まる施設も許可している。ただ、複数世帯での住居や商業施設は許可されておらず、この地域では一軒の所有する面積を増やしてもらうことを目指している。フリント市では人口が大幅に減少しているが、市街地の集約を目指す縮小化計画にできなかったことが注目された。そのような集約するためには住民の移動・立ち退きなどが必要になり、計画を進めることが困難になることは他市などの事例からも明らかであった。そこで今回の総合計画では市街地の面積を小さくするのではなく、現状の市街地の中で人口と建物密度のコントロールを行う新たな用途地域であるGIとGNを定めた。これらの地域では新たな住宅建設を規制し、建物と人口密度の低下を目指している。この用途地域は日本での逆線引きなどと同様の手法にも見えるが、逆線引きの目的は市街化調整区域への移行であり、市街化区域の周辺部が対象となることが多い。しかし、GIやGNはあくまで市街地である。これらは人口の増減だけでなく、幅広い社会変化に対応できるよう柔軟な土地利用として定められた。逆線引きは近年、コンパクトシティ実現に向け活用が検討されているが、GI、GNは線引きを行うのではなく、ゾーニングである点が大きく異なっている。

ドイツでは東西統一後、旧東ドイツから西への流出により大きな人口減少を経験した。そのため、団地の集約や減築を進め地域の適正規模化を図った。しかし、ドイツにおいても私有地への対策はできず、減築対象となったのは「社会住宅」と呼ばれるもののみであった。そこで、公的な対応が図れる道路や公共施設の景観を重視した整備を進め、地域環境の向上を行った。そうすることで、美しくなった道路に面した建物の所有者などは自主的に立て替えや保全を進め、地域全体の質の向上へ結びついた。現在では人口流出も止まり、自然減は続いているものの、安定した人口を確保している都市もある。

## 6. 都市を仕舞う

これまで、まちはいかに効率よく土地を使うか、ということに重点が置かれてきた。人口増加の時代にはそれは合理的であり、市民の要求でもあった。しかし、人口が減り、世帯数も減

表1 フリント市の新たな用途地域区分

		GREEN INNOVATION (GI)	COMMUNITY OPEN SPACE	GREEN NEIGHBORHOOD (GN)	TRADITIONAL NEIGHBORHOOD	MIXED RESIDENTIAL	CIVIC/CULTURAL CAMPUS	UNIVERSITY AVENUE CORE	NEIGHBORHOOD CENTER	CORRIDOR	DOWN TOWN	COMMERCE & EMPLOYMENT CENTER	PRODUCTION CENTER
AGRICULTURAL USES	Neighborhood/ Community Gardens			●	○	○		○					
	Urban Agriculture	●		○				○					
	Renewable Energy	●						○					
	Vertical Agriculture/ Greenhouse	●		○				○					
	Aquaculture	●											
OPEN SPACE USES	Neighborhood Park/ Play Lot			○	○	○					○		
	Community Park/ Sports Complex		●				○	○					
	Civic Plaza						○	○	○		○		
	Golf Course		●										
	Urban Forest/Natural Area	○	●	●			○	○					
RESIDENTIAL USES	Detached Single Family Home			●	●	○							
	Attached Single Family				○	●		○	○	○	○		
	Multi-Family Building					●		●	●	○	●	○	
	Mixed Use							●	●	○	●	○	
INSTITUTIONAL USES	Elementary/Middle School			○	●	●	○	○	○				
	High School				●	●	○	○	○				
	Church			●	●	●		○	●	○	○		
	Government/ Administrative Offices						●	●		○	●	●	
	Community/ Recreation Center				○	○	●	●	●	○	●		
	Hospital/Medical Center						●	●				●	
	College - Primary Campus						●	●			●	●	
	College - Extension							●	○	○	●	●	
COMMERCIAL USES	Restaurant							○	●	●	●	●	
	Retail							○	●	●	●	●	
	Office							●	○	●	●	●	
	Personal Service							○	●	●	●	●	
	Professional Service							○	●	●	●	●	
	Grocery/Food Store							○	●	●	●	●	
	Hotel/Lodging							●		●	●	●	
	Mixed Use							●	●		●		
INDUSTRIAL USES	Creative Industries	○						○	○	○	○	○	
	Warehouse	○		○								○	●
	Office Park											●	
	Light Industrial Park	○						○				●	●
	Salvage Yard												●
	Manufacturing Plant												●
	Food Processing	○											●

●：タイプ内の主要な土地利用を示す

○：タイプ内の補足的な土地利用を示す

少するこれからの社会にはそれに適応する仕組みが必要である。

現在の都市計画について都市計画法制度研究会<sup>8)</sup>では「いわゆる線引きと用途規制によって、秩序ある市街地の形成、住宅や商業施設等の適切な配置、環境の保全を図ることが基本的な仕組み」であるが、「規制市街地の土地利用の希薄化、無秩序化を防ぐためには必ずしも機能するようにはなっていない」と述べている。

コンパクトシティは中心市街地に求心力がある都市でないと難しく、地方部においては「小さな拠点」づくりを進めているが、さらにその周辺には農山村が広がっている。取り残されていく農山村への展望はみえていない。

また、都市の縮小には人の移動が前提となる。しかし、アメリカの事例でも住民の立ち退き・移動が困難であることは明らかになっている。ドイツでも地域全体の縮小は行わず、間引く形での減築となっている。しかも、その成果は事業に取り組んで20年以上してから現れていることから、長期の対策計画が必要である。今後は様々な先進事例、実験的取り組みから今とこれからの地域にとって必要な対策・計画を検討し、できることをしっかりと進めていくが肝要である。

饗庭<sup>9)</sup>は「都市をたたむ」と表現し、筆者は「都市を仕舞う」として様々な人がそれぞれの立場から今後の都市のあり方を提案している。筆者としては、今後の検討課題として・用途の混在（積極的な混在・共存）、・画一・均一でない土地利用、・空間的余裕の創造についてこれからも検討し、人口減少を活かせるようなまちづくりを考えていきたい。

#### 参考文献

- 1) 石田頼房「日本近現代都市計画の展開」自治体研究社、2004年
- 2) 後藤久典「季刊まちづくり」13号 p26, 2007年
- 3) 日本建築学会都市計画委員会「スマートシュリンクと空間管理—人口減少時代のアーバンフォームとマネジメント3—」2011年度日本建築学会大会（関東）都市計画部門パネルディスカッション資料
- 4) 国土交通省 都市・地域整備局「『集約型都市構造の実現に向けて』都市交通施策と市街地整備施策の戦略的展開」2007年
- 5) 海道清信「持続可能な社会の都市像を求めて コンパクトシティ」学芸出版社、2001年
- 6) 海道清信「コンパクトシティの計画とデザイン」p14, 学芸出版社、2007年
- 7) 国土交通省「国土交通省重点政策2016」について」2016年8月
- 8) 都市計画法制度研究会「コンパクトシティ 実現のための都市計画制度 - 平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説 -」ぎょうせい、2014年
- 9) 饗庭 伸「都市をたたむ 人口減少時代をデザインする都市計画」花伝社、2015年

（しみず ようこ 嘱託研究員／関西学院大学総合政策学部准教授）